

王竹林 著



城市化进程中农民工市民化研究

Chengshihua Jinchengzhong
Nongmingong Shiminhua Yanjiu

中国社会科学出版社

西安财经学院出版基金资助出版



城市化进程中农民工市民化研究

王竹林 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化进程中农民工市民化研究 / 王竹林著. —北京:
中国社会科学出版社, 2009. 9

ISBN 978 - 7 - 5004 - 8211 - 6

I. 城… II. 王… III. 农民 - 城市化 - 研究 - 中国
IV. D422. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 174152 号

出版策划 任 明

特邀编辑 成 树

责任校对 锡 遵

技术设计 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 9 月第 1 版

印 次 2009 年 9 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 9

字 数 242 千字

定 价 26.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

较大规模的乡城人口流动（劳动力转移）是二元结构背景下发展中国家经济发展存在的普遍规律，也是二元经济走向一元现代化经济的必由之路。正因如此，发展经济学经典理论在关注发展中国家人口城乡转移时，提出了“农村人口城市化”（Urbanization of Rural Population）和“农业剩余劳动力非农化”（De-agriculturalization of Surplus Agricultural Laborers）的命题。在西方国家，农村人口城市化和农业剩余劳动力非农化二者是同步进行的。而在中国由于特殊的二元经济社会制度使然，城乡人口转移并非像西方国家那样经历了农民向市民的职业、地域和身份的同步彻底转移，而是经历了从农民到农民工，然后再由农民工到市民的“中国路径”。

农民工是改革开放以来，我国工业化、城市化进程中涌现出来的一支新型的劳动大军，也是经济体制转轨和社会转型时期形成的特殊社会群体，具有鲜明的中国特色和阶段性特征。我国农民工的流动，在20世纪80年代初期到80年代末期的第一阶段，乡镇企业是主要的转移就业渠道，外出就业的农民工从最初的200万人左右发展到3000万人。20世纪90年代初期到21世纪初期为第二阶段，外出就业农民工从6000万人左右发展到1亿多人，进城就业的增长超过了就地转移。21世纪初期到目前为第三阶段，2006年外出就业农民工达到1.32亿人，加上在本地从事非农产业的9600万农村劳动力，全国农民工数量达到2.3亿人左右，已经超过农村劳动力从业人员总量的40%。农民工闯出了一条符合中国国情的农村劳动力转移道路。

农民工在国家经济社会发展中扮演了一个战略性的角色。农民

工群体的出现开启了中国历史上农民分工、分业和分化的新篇章，对中国现代化进程产生了极其深刻的影响。农民工由农村富余劳动力寻求就业增收和适应工业化、城市化发展的需求而生，创造性地以市场机制把解决“三农”问题和工业化、城市化、现代化有机地联系在一起，既解决了两亿多农村劳动力的转移就业问题，又找到了凝固多年的城乡二元体制的突破口，闯出了一条通过劳动力转移、以工业化和城市化带动“三农”问题解决和城乡融合发展的新路子。

但是，农民工群体在影响中国经济转型和社会变迁的同时，也产生了一系列问题。农民工问题不仅涉及农民工在非农化过程中的充分就业和相关权益保障问题，而且涉及农民工如何有序进入城市生活，并逐步完成市民化的问题。随着市场化就业取向改革的进行和相关劳动用工制度的完善，从农民到城市农民工的非农化过程已无障碍，但从城市农民工转化为市民的市民化进程，依然举步维艰，成为亟待解决的现实问题。解决农民工问题，就应当尊重农民工的创造和选择，顺应工业化、城市化发展的趋势，把推进农民工市民化作为解决农民工问题的根本出路和基本目标，作为统筹城乡发展的突破口和主线。通过农民工市民化，促进农村劳动力持续向非农产业和城镇转移，进而推动工业化、带动城市（镇）化和农村可持续发展。根据国际经验，一个国家城市化水平由 30% 提高到 70% 的阶段，即进入城市化快速发展的时期。据此判断，目前我国正处于城市化快速发展的时期。按照我国小康社会和初步现代化的战略要求，2020 年，我国城市化水平将达到 50%，2050 年，将达到 70%。也就是说，在未来 40—50 年内，将有 8 亿左右的农民离开土地，从农村转移到城市。转移的方式遵循从农民到农民工，然后再由农民工到市民的“中国路径”，以实现绝大多数城乡流动人口的城市化。在城市化进程中，农民工无疑将构成城市化的主流群体。因此，在城市化加速发展的态势下，推进农民工市民化是解决农民工问题的根本出路。

基于上述背景分析和现实认知,本书选择以城市化进程中的农民工市民化为研究主题,目的在于探索农民工市民化的特殊发展规律,构建系统的农民工市民化理论研究框架,以弥补经典的人口转移理论存在的不足,为农民工市民化提供理论依据。同时,设计和制定农民工市民化的目标和总体方略,探寻农民工市民化的具体路径,为农民工市民化问题的解决提供政策建议。

本书以农民工市民化进程为主线,以城市(城镇)为主要研究区域,以进城农民工为主要研究对象,综合运用发展经济学、制度经济学、人口经济学、城市经济学和管理学的分析视野,借鉴人口迁移和城市化相关理论,采用规范与实证相结合、历史与逻辑相统一等方法,采用统计分析手段,在对农民工市民化理论和实践进行分析、归纳和总结的基础上,科学界定了农民工市民化的相关概念及其内涵,客观描述了农民工市民化的现实特征,深刻分析了农民工市民化的历史进程和现实困境,初步设计了农民工市民化发展的目标和总体思路,并通过城市化战略的调整、制度环境的优化及农民工市民化能力的再造等战略路径,为农民工市民化的推进提出了较为客观的有可操作性的对策建议。

农民工市民化是一项复杂的系统工程,市民化问题的解决是一个长期渐进的过程,它贯穿于整个社会经济转型期,贯穿于城市化和现代化的全过程。农民工市民化是一个具有中国特色的新课题,由于水平所限,本书难免出现一些错误,恳请专家批评指正,也期待更多的学者关注对这一问题的研究。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 研究目的和意义	(4)
一、研究目的	(4)
二、研究意义	(6)
第三节 国内外研究动态综述	(9)
一、国外研究动态综述	(9)
二、国内研究动态综述	(29)
第四节 研究思路和方法	(36)
一、研究思路	(36)
二、研究方法	(37)
第五节 研究创新之处	(39)
 第二章 农民工市民化相关概念的界定	(41)
第一节 农民工概念的界定	(41)
一、农民工概念的历史演化	(41)
二、农民工的内涵、特征及类别	(45)
第二节 市民的概念及特征	(50)
一、市民的形成	(50)
二、市民概念及特征	(52)
第三节 市民化与农民工市民化	(56)
一、非农化、城市化与市民化	(56)
二、市民化的内涵及特征	(58)

三、农民工市民化的内涵及特征	(60)
第三章 农民工市民化的动因、条件及经济社会效应	(69)
第一节 农民工市民化的动因	(69)
一、获取城乡比较收入的经济动因	(70)
二、获取城市净期望收益的理性动因	(72)
第二节 农民工市民化的条件	(74)
一、农业现代化发展的前提条件	(75)
二、城市化发展的依托条件	(80)
三、稳定预期的制度性保障条件	(90)
四、农民工市民化的意愿与能力等主观条件	(101)
第三节 农民工市民化的经济社会效应	(104)
一、农民工市民化的个人收益	(105)
二、农民工市民化对城市社会经济发展的贡献	(108)
三、农民工市民化对农业和农村社会经济发展的 贡献	(113)
第四章 农民工市民化的历史进程与现实困境	(116)
第一节 农民工市民化的历史进程	(116)
一、非农化阶段	(117)
二、非农化与城市化相结合的阶段	(118)
三、市民化发展阶段	(120)
第二节 农民工市民化的现实困境	(123)
一、农民工市民化的城市化发展困境	(124)
二、农民工市民化的制度困境	(131)
三、农民工市民化的资本困境	(152)
第五章 农民工市民化的目标和思路	(167)
第一节 农民工市民化的目标	(167)

一、农民工市民化目标的规定	(167)
二、农民工市民化目标的考量	(169)
第二节 农民工市民化的原则与思路	(174)
一、农民工市民化应坚持的原则	(174)
二、农民工市民化的总体思路	(177)
 第六章 农民工市民化的城市化战略选择	(183)
第一节 农民工市民化的城市化战略选择	(183)
一、城市化战略选择的历程	(183)
二、实施大都市圈发展战略	(186)
三、实施城镇城市化发展战略	(189)
第二节 发展城市产业依托, 扩张城市就业容量	(192)
一、以就业为取向的城市主导产业的选择	(192)
二、农民工市民化城市“非正规经济主体”的培育 ...	(195)
三、农民工市民化城市产业链的形成和产业集群的 发展	(200)
 第七章 农民工市民化的制度建设与创新	(202)
第一节 农民工市民化制度变革的理论分析	(202)
一、农民工市民化制度变革的临界点	(202)
二、农民工市民化制度变革的低成本与高效率原则 ...	(206)
第二节 农民工市民化制度创新的主要内容	(209)
一、农村退出的土地制度改革与创新	(210)
二、城市进入的户籍制度改革与创新	(218)
三、城市融合的社会保障制度改革与创新	(223)
四、城市融合的劳动就业制度改革与创新	(229)
五、城市融合的住房制度改革与创新	(231)
六、义务教育、公共卫生等公共服务的制度变革与 创新	(235)

第八章 农民工市民化人力资本的提升和社会资本的

培育 (237)

第一节 农民工市民化人力资本的提升 (237)

一、农民工市民化人力资本形成的条件及机理 (237)

二、农民工市民化人力资本提升的途径 (241)

第二节 农民工市民化社会资本的培育 (247)

一、农民工市民化社会资本形成的条件及机理 (247)

二、农民工市民化社会资本培育的途径 (249)

结论 (251)

附录1 农民工市民化问题的调查问卷 (258)

附录2 西安市农民工市民化相关问题调查 (261)

参考文献 (266)

后记 (279)

第一章 导论

本章主要阐述了本选题的背景、理论基础、同类研究概述及研究的理论和实践意义，并在借鉴国内外已有研究成果的基础上，设计和制订研究方案，为后续研究奠定理论基础。

第一节 研究背景

“三农”问题是我国经济发展和社会转型的重大问题。“三农”问题的核心是农民问题，农民问题的关键是农民就业问题或农村剩余劳动力转移问题，即农民工市民化问题。农民工市民化是在我国城市化加速发展、农村剩余劳动力加速转移、农民工问题日益突出，以及全面小康与和谐社会实现的背景下提出的研究课题，解决好农民工市民化问题对加速我国工业化、城市化进程，实现城乡协调发展至为关键。

1. 城市化加速发展的基本趋势。城市化是现代化的必然途径，也是一个国家现代化水平的重要标志。城市化既是一个目标，更是一个过程，它需要以人口集聚作为动力。在工业化、城市化进入以工促农、以城补乡的新阶段，农民工是连接农业与工业、农村与城市、农民与工人的桥梁和载体，也是加速实现城市化的关键因素和主体力量。据农业部调研组调查显示，我国城镇化率从 1949 年的 10.6% 上升到 1978 年的 17.9%，年均仅上升了 0.27 个百分点；1978 年到 2000 年城市化率由 17.9% 上升到 36.0%；进入 21 世纪，城市化进程进一步加快，到 2005 年底全国城市人口 54238 万，城市化水平提高到 41.8%。即使如此，与世界平均水平相比，我国

城市化率仍然较低（低于世界平均水平约 8 个百分点，与同等工业化国家相比，大约低 20 个百分点），大体相当于英国 1850 年（37%）、北美 1910 年（41%）、日本 1950 年（38%）的水平。^①根据国际经验，一个国家城市化水平由 30% 提高到 70% 的阶段，即进入城市化快速发展时期。据此判断，目前我国正处于城市化快速发展时期，按照我国初步实现现代化和全面小康社会建设的战略要求，2020 年我国城市化水平将达到 55% 左右（大约每年提高 1 个百分点），城市总人口 8.28 亿；2050 年，我国城市化水平将达到 76% 以上（大约每年提高 0.7 个百分点），城市总人口将达到 10.9 亿。也就是说，从 2001 年到 2020 年，大约需要转移 2.52 亿农民，平均每年 1300 万人。从 2020 年到 2050 年，需要再转移 1.63 亿农民进城，平均每年转移 540 万人。^②城市化加速发展的趋势，客观上促使农民不断实现职业、地域和身份上的转移，实现向市民的转化。在现实的制度框架下，中国的农民市民化并非意味着由农民直接转化为市民，而是采取了由农民→农民工→市民的阶段性转化特征。目前，我国城市中已经存在 1.5 亿农民工，这部分人需要在未来数十年内正式融入城市社会，成为城市的一员。因此，农民的市民化实质是农民工市民化，农民工市民化是城市化的必然结果。

2. 农村剩余劳动力转移的客观要求。农村剩余劳动力从乡村向城市转移是工业化城市化发展过程的必然现象，是一国经济和社会发展的基本规律。20 世纪 50 年代到 70 年代末，我国农村剩余劳动力向城市转移经历了短暂的自由转移到政府的强力控制过程。1978 年开始以家庭土地承包制度为基本特征的农村改革，促使农村劳动力在获得劳动力自由支配和有效利用的基础上，自发地寻求

① 王梦奎：《中国特色城镇化道路》，中国发展出版社 2004 年版，第 75 页。

② 赵俊超、孙慧峰、朱喜：《农民问题新探》，中国发展出版社 2005 年版，第 87 页。

机会，向城市转移。而在限制流动的政策作用下，以乡镇企业发展为特征的“离土不离乡”就地转移，成为农村剩余劳动力转移的主要方式。80年代末90年代初，乡镇企业发展的弊端日益暴露，吸纳农村剩余劳动力能力下降，不仅无法吸纳新增的农村剩余劳动力，而且甚至还排斥已经吸纳的农村劳动力。在这种情况下，以跨地区流动为特征的“离土又离乡”的异地转移，成为农村剩余劳动力转移的新方式。从1989年初出现的第一次“民工潮”始，到2003年农村劳动力离乡流动人数已达1.5亿人（国家统计局农调队，2005年）。按照城市化率每年提高1个百分点的情景预测，到2020年城市人口约8.10亿，乡村人口为6.10亿，我国城市化水平达到55%，累计大约需转移2.52亿农村人口，1.3亿农业富余劳动力。完成这一农村劳动力转移的艰巨任务，就必须在推进工业化、城市化的同时，加速农民工市民化的进程。只有这样，才能实现减少农民，富裕农民的目的。

3. 农民工市民化是解决农民工问题的出路，是时代提出的迫切需要解决的课题。农民工主要指户籍仍在农村，进城务工和在本地或异地从事非农产业的劳动者。农民工是我国工业化和城市化进程中产生的特殊社会群体，在国家社会经济发展中扮演了一个战略性的角色。农民工群体的出现大大加快了中国市场化、工业化、城市化、国际化的历史进程，历史性地实现了由农业大国到工业大国乃至世界经济大国的转变；农民工的出现开启了中国历史上农民分工、分业和分化的新篇章，对中国现代化进程产生了极其深刻的影响；农民工的出现敲响了中国城乡二元经济社会结构的晚钟，唤起了全党全社会突破城乡二元经济社会结构的良知和改革决心。^① 农民工不仅是农村经济社会发展的贡献者，而且是城市经济发展和城市建设的生力军。他们广泛分布于国民经济各行业，其中加工制造

^① 钱文荣、黄祖辉：《转型时期的中国农民工》，中国社会科学出版社2007年版，第2页。

业中 68% 的从业人员是农民工，建筑业、采掘业中近 80% 的是农民工，在环卫、家政、餐饮等服务业中他们占到 50% 以上。但是，他们在为城市经济发展流血流汗的同时，其劳动权益、生活保障却处于“边缘化”状态。突出表现在：农民工的工资增长缓慢，且低廉的工资还时常被拖欠；劳动条件恶劣，劳动保护缺乏；超时间、超强度劳动现象极为普遍；生活居住条件简陋；子女教育困难重重等等。这种边缘化状态不仅制约了农民工向城市的完全转移，而且引发了一系列社会矛盾和问题。如果不能解决农民工问题，不仅会加重“三农”问题，而且会严重阻碍我国经济社会的持续发展和中国现代化的进程。因此，在实现全面小康社会目标和构建和谐社会的历史条件下，如何保障农民工的合法权益，提高其社会地位，促使其在进行职业转化的同时，完成其地域和身份的转移，真正成为名副其实的城市居民，是实践中迫切需要解决的问题。

第二节 研究目的和意义

一、研究目的

本书以城市化加速发展为背景，以农民工市民化进程为主线，借鉴人口迁移的相关理论，在对农民市民化、农村劳动力非农化理论和实践进行分析、归纳和总结的基础上，以城市（城镇）为主要研究区域，以进城农民工为主要研究对象，通过规范与实证相结合、历史与逻辑相统一等方法的运用，力求从战略视角对农民工市民化过程中的相关问题进行理论与实践相结合的分析探索。具体来讲，本书研究的主要目的体现在：

一是充分肯定农民工市民化是城市化和现代化的必然要求，是城市化进程中农民工流动的必然趋势，廓清理论界对农民工市民化的异议理解。目前关于农民工流动乃至市民化问题还存在一些争议，例如农民工市民化对于流出地的影响问题、对区域经济格局的

影响问题、对城市经济社会生活产生的冲击和影响问题等等。农民工走出农村、进入城市，对流出地和流入地的影响是复杂的，既有经济影响又有社会影响，既有正面影响又有负面影响，无论何种影响都会导致城乡社会经济结构变迁。如何因势利导？采取什么应对策略？做出怎样的战略调整？本书试图对这一系列问题从理论上给予准确的判断和回答。

二是科学阐明农民工市民化问题的成因，揭示农民工市民化的基本特征和规律，从理论层面上试图构建符合中国实践的一般理论。虽然国外关于农村劳动力迁移的研究系统而深入，特别是发展经济学在这一领域的贡献，对研究中国农村劳动力流动问题有很好的借鉴意义，但由于这些研究没有观察到一个经济体制转轨国家的人口迁移现象，因而没有从体制变革的角度构建迁移的理论体系，因此，这些模型本身不能直接为研究中国劳动力流动问题提供准确的框架。目前，国内大多数研究都是在借鉴国外相关理论的基础上，结合中国的情况进行修订，从而获得有益的启示，没有提炼出一般化的理论对农民工市民化进行有效解释。同时，专题性研究比较多，但缺乏在专题研究基础上从更高层次进行总体性的抽象与概括。因此，本书试图从经济社会发展阶段和体制转型等更高层次，构建符合中国实践的一般理论，揭示农民工市民化与城市化发展、制度变迁及其农民工人力资本之间的关系，用“农民非农化+农民工市民化”的“两步转移理论”取代传统的“农村人口城市化”或“农民市民化”的“一步转移理论”。

三是客观地描述农民工市民化的现状与问题，并对实践中产生的焦点问题进行突破，力求能为相关决策提供政策建议。随着中国农村劳动力供给总量和结构的变化和农民工问题的凸显，涉及城乡一系列制度变革成为社会各界关注的焦点。如何建立公平、开放、统一的劳动力市场，使农民工获得平等的就业权；如何建立城乡统筹的社会保障和保护体系，完善城市用工制度，使农民工的权益得到保障；如何完善城乡一体化的公共管理体制和公共服务体系将农

民工纳入城市化的轨道；如何对农民工进行职业教育与培训，避免由于人力资本差异产生新的边缘化等问题，成为继户籍制度后的热点和焦点，并迫使社会各界寻求解决这些问题的途径。本书试图探寻各项制度改革的时机条件、目标模式、实施路径、操作步骤等，为政府的相关决策提供建议。

二、研究意义

（一）理论意义

从理论上讲，在农村现代化发展中，非农化、城市化和市民化是三位一体、共同推进的过程。对农民工市民化问题的研究不仅有助于丰富相关理论，而且可以为农民工问题的解决提供政策建议。其理论意义在于：

1. 农民工市民化问题，在我国有一定的特殊性，具有中国特色。对这一问题的研究，有助于丰富相关理论。农民工市民化既是实践问题，也是理论问题；既是政策和法律问题，又是制度问题；既体现工业化城市发展的宏观战略问题，也包含了农民工理性选择的微观问题；既涉及政府企业行为，也涉及农民工群体和市民群体行为问题。农民工市民化的不完全性、不彻底性，是由于工业化城市化的特殊战略选择造成的，也是由于政策法律和制度及相关理论等一系列条件的不配套和不完善造成的。在城市化战略选择上，无论是“控制大城市，积极发展小城市”，还是“大中小城市与小城镇协调发展”等战略，都存在尚待完善的地方；在政策上，无论是中央关于农民工市民化的大政策，还是地方政府（输出地和输入地）的具体政策，都有需要调整和完善的地方；在法律上，从宪法到一系列具体的法律，许多地方有待完善；在制度上，现行的制度始于计划经济时期，难以适应市民化发展的实践需要；在理论上，一般的劳动力转移理论、新制度经济理论，很难圆满解决我国的现实问题。中国城市化进程中的农民工市民化问题具有中国特色，很难照搬发达国家的现成经验，只能在结合他人研究经验的基

础上,结合中国实际进行探索。本书通过对下列问题的研究和回答,以丰富相关的理论。一是农民工市民化的本质和内涵是什么?二是农民工市民化的条件和影响因素是什么?三是农民工市民化的现实困境和成因是什么?四是如何设计农民工市民化的目标和总体方略?如何进行城市化战略选择、进行相关制度创新并增强农民工市民化的相关能力和资本优势等,以促使农民工市民化的实现。

2. 本书关于农民工市民化问题的研究,是在对前人研究成果进行梳理、归纳和总结的基础上,借鉴其成功经验,在结合实践进行研究的同时,将对农民工市民化问题的解决提供一些思路和参考性建议,并力求有所突破和创新。农民工市民化问题内涵丰富,研究者从不同的角度出发,各有侧重。比如,研究者有的侧重政策,有的侧重制度,有的侧重理论分析,有的注重对策建议,并各自取得了一定的成果。本书侧重于研究宏观和微观因素相结合的战略分析,可为进一步研究提供较为系统的基础,提供一些重要的参考,提供一个新的起点。

(二) 现实意义

在我国农村现代化发展实践中,非农化、城市化、市民化虽然表现为特有的时序模式,但市民化是城市化的落脚点,是解决“三农”问题,实现农村现代化和城市化的核心。因为从条件意义上看,农村和农业问题更多地表现为物质形态上的问题,它受政策、技术和经济等因素的制约较大,当经济与技术发展一定程度时,农业和农村问题相对较易解决。而农民问题和市民化问题的解决,不仅是经济问题,更是社会文化问题,除了受制度和政策、经济和技术约束之外,还受文化传统和社会价值观念的影响。如何在逐步实现农村城市化、农业现代化和城乡一体化基础上进一步推进农民市民化,不仅是经济社会发展和全面小康社会建设的必然趋势,也是城市化的必然要求和终极目标。中国的农民市民化确切地来说是农民工市民化,对其研究的现实意义体现为:

1. 农民工市民化是全面实现小康社会,实现农村城市化和现